



**EUREKA  
Digital  
6-2008**

**Analyse av dokumenter som omhandler  
organiseringen av hjemmetjenesten i  
Tromsø kommune**

**Hvordan kan språk og begrepsbruk i et dokument disiplinere  
aktørene i en politisk beslutningsprosess?**

av

Høgskolelektor Ingrid Drageset

Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultetet

**EUREKA DIGITAL 6-2008**

**ISSN 0809-8360**

**ISBN: 978-82-7389-132-7**

## **Innledning**

I 2006 deltok jeg på kurset ”Analyse av dokumenter / Fra Bibel til hypertekst” – kvalitativ metode med fordypning i bruk av eksisterende dokumenter til forskning (kildekritikk / offentlige dokumenter). Kurset ble ikke gjennomført som en del av et doktorgradsarbeid. Jeg arbeider som høgskolelektor i sykepleie ved Høgskolen i Tromsø. Jeg fant temaet for kurset interessant, både som en del av mitt forsknings- og utviklingsarbeid og for at jeg ønsker kunnskapsutvikling i forhold til det å veilede studentene i deres fagarbeid.

Mitt forsknings- og utviklingsarbeid har rettet seg mot hjemmesykepleie i kommunehelsetjenesten. Det har lenge vært diskutert om ”Bestiller/utfører-modellen” (BUM) skulle innføres i hjemmetjenesten i Tromsø kommune. BUM karakteriserer ”en organisatorisk tilpasning der kommunens myndighetsutøvelse (plikten til å fatte enkeltvedtak om tildeling eller bortfall av tjenester) organisatorisk er skilt fra kommunens øvrige tjenesteorganisering” (RO, 2004, s.6). BUM har sitt utspring i markedsstyrt tenkning, også omtalt som New Public Management (NPM). NPM er en reformstrategi som innebærer et betydelig ideologisk skifte i styringen av offentlig sektor. Det er en styringsideologi som mer og mer fremtrer i norsk helsepolitikk. Lian (2003) betegner NPM som ”en samlebetegnelse for et sett av ideer, teorier og modeller som kan legges til grunn for styring og organisering av offentlig sektor” (s. 96).

I følge Ramsdal og Skorstad (2004) er NPM betegnelsen på de moderniserings- og omstillingsprosessene som skjer i offentlig sektor over hele den vestlige verden (s. 57). Hood (1991) hevder at NPM knyttes til flere trender innenfor administrasjon. Han henviser til Dunsire/Hood (1989) når han skriver at NPM; ”... attempts to *slow down or reverse government growth* in terms of overt public spending and staffing” (s. 3). Det er altså snakk om å redusere kostnader og antall ansatte i offentlig sektor. Privatisering av offentlig sektor, samt økt anvendelse av automatisering, blant annet ved hjelp av informasjonsteknologi, nevnes også av Hood (1991) som en del av NPM trenden.

Andersen (2006) skriver at grensen mellom offentlig og privat, politikk og administrasjon, forvaltning og ansatt og videre mellom forvaltning og borger settes på spill i den moderne forvaltningspolitikken (NPM) (s. 11 og 12). Det er derfor viktig å opparbeide seg kunnskap om dette feltet, bli bevisst på hvordan en selv påvirkes av diskursen og kommunisere disse kunnskapene ut til samfunnet.

I dette paperet ønsker jeg å knytte min analyse til dokumenter som omhandler organisering av hjemmetjenesten i Tromsø kommune. Jeg tar først og fremst utgangspunkt i rapporten til Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO): ”Tromsø kommune, Særanalyse

– Pleie og omsorg, RO – mars 2006”. Rapporten skal være en særanalyse av pleie- og omsorgstjenesten i Tromsø Kommune. Bakgrunnen for at man ønsket denne analysen var blant annet oppslag i media, hvor utilstrekkelig ivaretaking av spesielt eldre mennesker ble beskrevet. Man ville se på ressursbruk og om det var behov for omorganisering av tjenestene. Jeg vil videre nevne noen punkter i Internavisen for Tromsø kommune, ”Innblikk” og notatet ”Kommentarer til rapporter fra RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene) og Rune Devold AS. Pleie og omsorg – Tromsø Kommune” av Stein Stugu og Paul Bjerke, De Fakto, Kunnskapssenter for fagorganiserte, datert 11. april 2006. Disse dokumentene ble på hver sin måte viktige for beslutningsprosessen og vedtaket om å ikke innføre BUM, som ble fattet i kommunestyret i Tromsø, 1.6.06. Jeg vil blant annet forsøke å få frem mulighetsbetingelsene for tenkning, i tråd med Foucaults tenkning vedrørende diskursanalyse (Foucault, 1999, s. 30 og Heede, 1992, s. 58). Slik jeg forstår Foucaults tenkning er det ikke hensikten å klarlegge tekstens betydning, men å løfte frem muligheter gjennom å analysere teksten.

Jeg ønsker å belyse spørsmålet: ”Hvordan kan språk og begrepsbruk i et dokument disiplinere aktørene i en politisk beslutningsprosess?” Bakgrunnen for dette spørsmålet var et slags ”sammenbrudd” som Alvesson og Kärreman (2005, s. 127ff) skriver om. Da jeg skulle finne ut hva som foregikk i forhold til organiseringen av hjemmetjenesten i Tromsø Kommune, ble jeg oppmerksom på at jeg snakket, tenkte og skrev som om BUM allerede var innført. Dette overrasket meg svært; hvordan kunne jeg skriftliggjøre meg i retning av ”innføringen av bestiller-utførermodellen” når det aldri ble vedtatt i kommunestyret at modellen skulle innføres? Dette var nærmest et mysterium som Alvesson og Kärreman skriver ”fordrer en eller annen form for teoretisk nytenkning for at blive løst” (s. 128). Jeg er selv i mot innføringen av denne markedstilpassede modellen og har hatt dialog med både ansatte og tillitsvalgte som har arbeidet for at dette ikke skulle innføres i kommunen. For min del er noe av den teoretiske nytenkningen rettet mot hvor lett selv jeg lar meg fange inn av tekst og tale. Hvordan kunne det skje, at jeg på sett og vis ble disiplinert inn i mot noe jeg var skeptisk til? Ved min talemåte kunne jeg også bidra til at andre lot seg påvirke til resignasjon og tro på at BUM kom til å bli innført uansett. Det ville ikke nytte å komme med sykepleiefaglig begrunnede innsigelser eller alternativer til dette systemet. I dette paperet vil jeg derfor se nærmere på hvordan språk og begrepsbruk i et dokument kan disiplinere aktørene i en politisk beslutningsprosess?

I denne sammenhengen er ”en politisk beslutningsprosess” et vidt begrep. Representantene i kommunestyret har sine formelle politiske posisjoner som folkevalgte fra politiske partier. Jeg mener imidlertid at selve saken om hvordan hjemmesykepleien skal

organiseres har en omfattende politisk dimensjon, spesielt fordi det er tale om å innføre og tilpasse seg prinsipper og modeller fra omdiskutert markedsstyrt tenkning. Faglig ansatte og kommunens administrasjon vil også tilnærme seg saken med et mer eller mindre politisk ståsted inn i det faglige eller administrative. Foucault (1999, s. 3) skriver om forbudene som er knyttet til politikkenes områder. Forbudene som den politiske diskursen rammes av, avdekker dens forbindelse med makten. Slik jeg tenker det, har rapporten som er bestilt av kommunens administrasjon og skrevet av RO, et betydelig maktpolitisk aspekt ved seg. Dette har en diffus karakter og er vanskelig å sette ord på, noe som på sett og vis forsterker forbudet. Andersen (2006) skriver: "Det er netop, fordi diskursive strukturer aldrig er fuldstændige og entydige, at politik overhovedet kan få en plads" (s. 9). Man kan si at det politiske oppstår i et spenningsfelt hvor teksten er flertydig og derved åpner opp for forskjellige analyser alt etter hvem det er som leser, ser og analyserer. Dette vil jeg synliggjøre i min videre analyse av rapporten.

Jeg ønsker at kunnskapen jeg får ved å delta på kurset om dokumentanalyse, gjennomgang av litteratur og analyse av dokumentet (RO-rapporten), vil være overskridende, at jeg kan øke mine kunnskaper om dokumentanalyse i et videre perspektiv. Det vil ikke si det samme som at de momentene jeg trekker frem i min analyse gjelder for andre dokument enn RO-rapporten. Jeg har lenge ønsket å øke min kunnskap om og mitt kjennskap til Foucaults arbeider. Jeg ser på dette som en krevende prosess både hva angår tid til lesning og dybde og breddeinnsikt i hans arbeider. Jeg har derfor først og fremst valgt å lese hans verker som er oversatt til norsk og å benytte sekundærlitteratur som henviser til Foucault. Det å benytte Foucaults tenkning på et spesifikt dokument vil være utfordrende. Foucaults tekster og begreper gir assosiasjoner til og berøringspunkter med dokumentet jeg skal analysere. Min bruk av Foucault knyttet til RO rapporten vil derfor være mer eller mindre hensiktsmessig. Selv syntes jeg Foucaults tenkning "åpnet opp" rapportens tekst for meg. Jeg vil også anvende annen litteratur som ble anbefalt på kurset.

### **Dokumentanalyse – hvordan kan man analysere dokumenter?**

Prior (2003) skriver om å anvende dokumenter i samfunnsvitenskap. Han henviser til at det er like vanskelig å definere et dokument som å definere hva som er kunst. Slik jeg forstår det mener han at vi må bevege oss bort fra å tenke et dokument som stabilt og forhåndsdefinert. Et dokument innebærer et forskningsfelt, rammer og nettverk som har en handlingsdimensjon (s. 2). Dokumentene gjør noe med de som leser dem, dokumentet og leserne får et dynamisk forhold.

Kjeldstadli (2005) skriver også om dokumentanalyse. Historisk kildemateriale er i stor grad utgangspunkt for hans gjennomgang, men han inkluderer samtidsundersøkelser når han stiller spørsmål til det aktuelle dokumentet (s. 210). Datering, opphavsperson og ekthet nevnes som områder man bør forholde seg til. RO-rapporten er datert mars 2006.

Opphavspersonene er ikke direkte kjent gjennom rapporten, RO som samlet organisasjon er nevnt som opphav. Jeg vet derfor ikke om det er en eller flere opphavspersoner. Dette vil jeg skrive mer om senere. Man må formode at dokumentet er ekte, jeg har hentet det frem via Tromsø kommunes hjemmesider. I forhold til temaet ekthet har jeg valgt å benytte direkte sitater fra dokumentet når jeg skal synliggjøre momenter i analysen. Dokumentet er beregnet for offentligheten og det gir inntrykk av å ha en formell karakter. Når det gjelder stadium i prosessen, angis det at det foreliggende dokumentet er den endelige rapporten etter fullført analyse av pleie- og omsorgstjenesten i Tromsø kommune. Jeg oppfatter dokumentet som en primærkilde siden det er første kjente versjon. Siden det er referert på Tromsø kommunes hjemmeside som en PDF fil, mener jeg den også må være en førstehandskilde.

Analyse av dokumenter i en vitenskapsteoretisk sammenheng, innebærer innsikt i diskursanalyse og anvendelse av diskursanalytiske perspektiver. I ”Diskursens orden” omtaler Foucault diskurs som ”å holde en tale”, eller en analyse av det å holde en tale (Foucault, 1999, s.7). Det henvises til det å ”føre en diskurs”, ikke ”bli ført” av diskursen. Dette forsår jeg slik at diskursen skal åpne opp teksten, ikke lukke den, eller begrense den. Andersen (2006) skriver at det tas avstand fra alle reduserende og fortolkende utsagnsbeskrivelser. Han henviser til Foucault når han hevder at hva og hvorfor ikke egner seg som spørreord i diskursen. Hvordan er spørreordet som åpner opp og gir teksten muligheter (s. 6.). Andersen (s. 4) henviser videre til Foucault når han utlegger diskursanalyse som ”å diskursivere diskurser”. Det vises til Koselleck hvor det handler om å ”begrepsliggjøre begreber” og til Luhmann som taler om å ”kommunikere kommunikative iakttagelse som iagttagelser”. Virkeligheten ber ved dette om å bli iaktatt og undersøkt på forskjellig måte.

Neumann (2001) skriver at diskurs ”er et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner” (s. 18). Slik jeg forstår diskurs er det noe med å finne ord, uttrykk og strukturer som kan si noe om hva en ser at andre har sett gjennom tale eller i tekst. Dette skal være noe som kan ses av flere enn den som fører diskursen. Andersen (2006) henviser til ”diskursiv analysestrategi” som ”en strategi for iagttagelse af diskursiverede eller kommunikerede iagttagelser som iakttagelser” (s.3). Han viser til at han med ”iagttagelse af iagttagelse” mener

”iagttagelse av hvordan aktører, organisationer eller systemer iagttager seg selv, hinanden og deres omgivelser” (s.3).

Mik-Meyer og Järvinen (2005) som skriver om dokumenter i en interaksjonistisk begrepsramme, viser til at dokumenter har et handlingspotensiale, de gjør noe i den sosiale interaksjonen (s. 20 og 21). De skriver:

”Dokumenter skal således ikke betragtes som neutrale og passive ”beskrivelser” af virkeligheden, men som ”ting, der gør ting”, bl.a. ved at kategorisere, legitimere, problematisere samt en række andre mulige handlinger, der altid kun lader sig identificere i konkrete empiriske analyser”.

De skriver at dokumentanalysen retter seg mot institusjonens interesser og virkemidlene slik som de viser seg i dokumentet. Mik-Meyer (2005, s. 193), knytter dokumentanalysen til begrepene institusjon og kontekst (s. 195), interaksjon og prosess (s. 199) og standardisering og fakta (s. 201). Jeg mener at disse kategoriene kan være til nytte i min dokumentanalyse. RO-rapporten står både i en innrammende institusjon og en bevegelig kontekst. Mik-Meyer (ibid, s. 196) henviser til Holsteins og Gubriums definisjon av ”sosial institusjon” som de definerer som alle de ”spesielle måder, deltagere gør noget af relevans på og indsætter i en ramme af relevans”. Det institusjonelle kan være knyttet til at det finnes hjelpetrengende mennesker, en pleie- og omsorgstjeneste og lovverk som skal regulere pleie- og omsorgsvirksomheten. Når det gjelder begrepet kontekst, skriver Mik-Meyer at det innfanger det helt spesielle i situasjonen som innrammer aktørenes handlinger. Saken forandrer seg hele tiden fordi det kommer nye momenter til. Jeg oppfatter institusjon som statisk, mens kontekst er mer bevegelig og relatert til her og nå situasjonen.

Når det gjelder interaksjon og prosess, skriver Mik-Meyer (2005, s. 199) at det skapes interaksjon, samspill mellom dokumentet og den som leser dokumentet. ”Dokumentet er ikke et passivt ”dødt” materiale, men et materiale, der til stadighed ændrer betydning afhængigt af, hvilken institutionel sammenhæng og konkret social kontekst, det inngår i.”. Man må se hvilken effekt dokumentet får for praksis. På den ene siden ble RO-rapporten tillagt autoritet ved at det i tale og for eksempel presseoppslag henvises til den som sannhet, et faktadokument. På den andre siden reagerte blant annet fagbevegelsen på dokumentet og fikk laget en såkalt motrapport. Denne og at sykepleiere tok opp saken med den politiske ledelsen, bidro nok til at RO-rapporten ikke fikk den autoritet den kunne fått. Rapporten henviser til det Mik-Meyer på side 201 omtaler som standardiseringer og fakta. De fremlagte informasjoner gir seg ut for å være fakta og settes inn i en standardisert sammenheng. I RO rapporten viser dette seg for eksempel ved tallsystemer som KOSTRA og IPLOS som er standardiserte registreringer av pleie- og omsorgstjenesten som brukes til statistiske analyser og beregninger.

Disse registreringene kan være gode hjelpemidler for å synliggjøre pleie- og omsorgstjenestens situasjon og behov. Imidlertid er disse registreringssystemene omdiskuterte fordi de bare sier noe om delene. Tjenesten som helhet er mer enn summen av disse delene.

### **Begynnelsen og dokumentet som helhet**

Begynnelsen av RO-rapporten er starten av dette spesifikke dokumentet, men fortsettelsen av en større diskusjon. Hvordan pleie- og omsorgstjenesten i Tromsø skal organiseres, mener jeg må ses i lys av ideologier og tenkning i et større perspektiv. Denne rapporten står i en kontekst, en større sammenheng. Den er et ”her og nå” innslag, men kjedet sammen med og kommuniserer med andre dokumenter. Dette skriver Mik-Meyer (2005, s. 200) om. Hun viser til Atkinson og Coffey (2004, s. 66-67) når hun skriver at et viktig trekk ved dokumenter i organisasjoner er at de ”kommuniserer” med andre dokumenter. Forskeren må utforske hvordan en rekke dokumenter relaterer seg til hverandre. Når jeg ”setter RO-rapporten opp mot” Stugu og Bjerkes ”Kommentarer til rapporter fra RO og Rune Devold AS”, benytter jeg meg av en rapport som altså er blitt benevnt som en ”motrapport” til RO-rapporten. Denne rapporten er bestilt av fagbevegelsen nettopp for å finne svakheter ved RO-rapporten. Her er jeg inne på et område hvor det kan være hensiktsmessig å vise til Fossåskaret (2005) som viser til Wadel når han nevner aktelse og tillit som grunnleggende elementer ved all slags etikk, også forskningsetikk (s. 272). Jeg ser dette som et ansvar for å være etterrettelig i min analyse av RO-rapporten. De to dokumentene kan ikke sammenliknes på innhold, men språklig mener jeg at Stugu og Bjerke er mer konkrete og tydelige. Det er gjennomgående lettere å følge deres resonnementer. Bruken av sitater er forskjellig. Stugu og Bjerke benytter direkte sitater, mens RO-rapporten som gjengir enkeltutsagn skriver: ”Noen enkeltutsagn (noe omskrevet men innholdsmessig korrekt gjengitt) kan illustrere noe av utfordringen” (s. 24). Dette mener jeg kan bidra til å svekke tilliten til innholdet i de gjengitte enkeltutsagnene og derved rapportens konklusjoner.

Markedsøkonomiske tilpasninger favner en tenkning som er aktuell for hele verden. Noen vil hevde at jeg kategoriserer rapporten på en uheldig måte når jeg tar for gitt at dette er en del av en større diskusjon om markedsøkonomi. Noen vil si at dette er en rapport som skisserer noen utfordringer og aktuelle løsninger i Tromsø. Rapporten trekker imidlertid inn andre kommuner som et sammenlikningsgrunnlag for Tromsø, spesielt er Trondheim kommune nevnt flere ganger. Det er spesielt tallmaterialer fra de forskjellige kommunene som sammenliknes. Leseren har ingen opplysninger om de ulike kommunene utover dette begrensede tallmaterialet. Stugu og Bjerke (2006, s. 4) påpeker i sine kommentarer til RO-

rapporten at Helsetilsynet har levert en rapport 24. februar 2006 fra tilsynsbesøk i Trondheim kommune. De skriver at Helsetilsynet avdekket ett avvik og to merknader. Jeg nevner avviket og en av merknadene fordi jeg mener de er relevante i denne sammenhengen. ”Avvik: Kommunen yter ikke nødvendig og forsvarlig helsehjelp til enkeltbrukere i deler av behandlingskjeden. Merknad: Enhetene har et forbedringspotensiale i forhold til klage- og avviksbehandling”. Dette nevnes ikke i RO-rapporten som er datert mars 2006. Trondheim Kommune introduseres ikke i forkant av at tallene benyttes i sammenliknende hensikt. Det står lite om hvorfor man har valgt å sammenlikne med Trondheim. På side 4 og 5 i RO-rapporten står det at man sammenlikner IPLOS-tall fra forskjellige kommuner. IPLOS defineres i RO-rapporten som ”individbasert pleie- og omsorgsstatistikk”. Det står at i sammenlikningen inngår både store og små kommuner. ”Dette gjøres for å synliggjøre forskjeller og likheter, noen avhengig av kommunestørrelse andre ikke. RO vurderer likevel sammenlikningen som relevant i de fleste sammenhengene”. Forskningsmessig vil jeg mene at dette blir et for svakt grunnlag. Sammenliknende undersøkelser krever langt flere opplysninger om enhetene som skal sammenliknes og de må være reelt sammenliknbare.

ROs kompetanse på forskning er tvetydig og det er uklart om RO-rapporten skal sees som et forskningsdokument. Innledningsvis i dokumentet er det en presentasjon av RO som er et ”ressursenter for omstilling i kommunene, med utvikling av omsorgstjenesten som spesialområde”. Det er en ”stiftelse etablert av Sosial- og helsedepartementet og Kommunenes Sentralforbund i 1989”. Det står at ”stiftelsen er selvfinansierende og ideell”. ”I stiftelsens styre sitter, i tillegg til representanter for stifterne, representanter for brukerorganisasjonene og frivillige organisasjoner” (s.3). Det står ikke noe hvilke og hvor mange organisasjoner, og hvor mange representanter det er totalt, noe som kunne sagt noe om styremedlemmenes reell innflytelse. De har hatt oppdrag i over 350 av landets kommuner og bydeler.

RO har 11 medarbeidere som deltar på rådgivningsoppdrag. Jeg kan ikke se at medarbeidernes kompetanse står omtalt. Det står ikke om de har forskerkompetanse. Det står at RO har samarbeidet med forskningsorganisasjoner i forbindelse med utredninger og kurs/konferanser, uten at dette omtales nærmere. På side 4 gjøres det rede for ”analysemetoder”, noe som bidrar til at man kan forledes til å tro at dette er forskning. Den valgte analysemetoden har 2 hovedelementer:

”En kvalitativ metode hvor rådgivere fra RO foretar systematiske søk i driftsorganisasjonen for å kartlegge arbeidsmetoder, samhandlingsmønster, utøvelse av lederskap, økonomistyring, vurdering av kommunens egne styringsdokumenter, hvordan faglig skjønn utøves ved yting av tjenestene, grad av bevissthet på mål og strategier, bruk av omsorgstrappa, interne driftsrutiner etc”.



Dette innebærer en omfattende undersøkelse og empiri som skal analyseres. Det ser også ut til å være forvirring knyttet til begrepet analyse. Ved hjelp av kvalitative og kvantitative forskningsmetoder, kan man innhente empiri og data som vil kunne være gjenstand for analyse. Hvilke metoder eller verktøy man benytter for å analysere empirien eller dataene, vil være forskjellig alt etter hva man finner hensiktsmessig. Analysebegrepet er i RO-rapporten benyttet for tidlig i undersøkelsesprosessen. Det andre hovedelementet i det som omtales som analysemetoden, er: ”En kvantitativ metode der RO henter ut registerdata (IPLOS-data) fra kommunens eget fagsystem”. ”I tillegg legges kommunens egne regnskapsdata til grunn ved vurdering av tjenestens produktivitet” (ibid, s.4). Rapporten har ingen grundige vurderinger omkring IPLOS- og regnskapdataenes verdi i en sammenliknende studie.

I RO-rapporten (s. 4 og 5) er det nevnt at svarene som ble innhentet på ansattekonferansene ikke ”kan tas som representative” fordi cirka 80 av 500 ansatte møtte frem, ”men de kan gi indikasjoner, særlig der svarene er meget entydige”. Det har vært gjennomført gruppesamtale med 9 pårørende til brukere med ventelistevedtak der 2 brukere var med, samt 5 hjemmebesøk hos brukere med ventelistevedtak. Stugu og Bjerke (2006, s. 13) har omtalt RO-rapportens utvalg av informanter blant ledere, ansatte og brukere. De viser til at konkrete kriterier og krav i samfunnsvitenskapelig forskning som ikke er oppfylt. I ”Innblikk”, Nr 2 – internavis for Tromsø kommune, omtales RO og RO-rapporten. På side 10 står det: ”Forskere fra Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) har på oppdrag fra byens politikere gransket pleieomsorgen”. Begrepet ”forsker” er nevnt flere ganger i tilknytning til medarbeiderne fra RO. ”Internavisen” er ikke en nøytral informasjonskilde, men arbeidsgivers stemme utad. Arbeidsgiver står fritt til å vinkle omtalte saker i eget favør. Videre står det på Tromsø Kommunes hjemmeside fra mai 2006

(<http://www.tromso.kommune.no/index.gan?id=14689&subid=0>) at det vil bli opprettet et eget tildelingskontor i pleie og omsorg. Det er daværende rådmann i Tromsø kommune som forhåndsprosederer saken før den er oppe i kommunestyret 1.6.06. Det står i nyhetsbrevet:

”Det vil bli etablert et tildelingskontor i pleie- og omsorgssektoren i kommunen. Kontoret vil ha et overordnet ansvar for forvaltning og drift av pleie- og omsorgstjenestene. På den måten ønsker rådmannen å sikre brukerne større likhet og styrket rettssikkerhet.”

Det kan virke som RO-rapporten tillegges stor vekt hos kommunens administrative ledelse. Den gjentatte bruken av begrepet ”forsker” knyttet til RO-rapporten, kan gi inntrykk av at dette er et ”tyngre” forskningsdokument enn det jeg har forsøkt å vise at det er.

Det som også er interessant er at RO-rapporten forhåndsprosederer at løsningen på problemene i pleie- og omsorgstjenesten i Tromsø, er å innføre BUM. Trondheim kommune som har innført BUM, er sammenliknet og nevnt forbilledlig flere ganger opp mot Tromsø kommune. På side 18 står det:

”Kommunen vil ikke lykkes med denne snumprossessen uten bedre styring i tildelingsarbeidet. Rådmannen har tidligere fremmet forslag om innføring av en tydelig bestiller-/utførermodell samt en behovsstyrt finansieringsmodell, uten at ledelsen har fått aksept for disse tiltakene”.

Videre på side 22 står det at for å motvirke konkrete problemer i systemet, ”trengs dyktige bestillere, (...)”. Oppsummerende konklusjoner i RO-rapporten kommer ikke før side 32.

Slik jeg ser det viser RO gjennom rapporten at de har særskilte interesser i denne saken, nemlig å bidra til at BUM innføres i kommunen. Det er også sagt at RO har likelydende anbefalinger til alle kommunene de undersøker med tanke på organisering av pleie- og omsorgstjenesten. Virkemidlene er blant annet at de fremtrer tvetydige på egne medarbeideres kompetanse, men de har et omfattende kontakt og oppdragsnettverk. Det siste garanterer ikke for nøytraliteten og sakligheten, men kan forlede til oppfatningen av at de har større kompetanse enn hva som er reelt. Mik-Meyer og Järvinen (2005, s. 21) viser til at ”den interaksjonistiske tilgang ikke interesserer seg for forfatteren som personlig og subjektiv aktør, men snarere for en institusjons interesser og virkemidler, sådan som de viser seg i dokumentet”.

### **Dokumentets språklige fremtoning**

Kjeldstadli (2005) skriver at analyse knyttet til hva en tekst ”egentlig” sier er vanskelig (s. 219). Han skriver: ”Et godt utgangspunkt kan være å se tekst som budskap, å anvende såkalt ”kommunikasjonsanalyse”. Kommunikasjonsprosessen består av tre bestanddeler:

”Sender – budskap – mottaker.  
Modellen kan overføres til tekster / dokumenter, slik:  
Forfatter – innhold/form i tekst – leser”.

Det stilles spørsmål om ”*hvordan* vi kan lese teksten for å se hva den uttrykker om opphavspersonen” (s. 220). Avsenderen av RO-rapporten er diffust pakket inn i RO som stiftelse. RO-rapporten ser ut til å ville påberope seg ekspertise. Når det gjelder mottakeren, er tekstens påvirkende funksjon noe man kan være opptatt av, hvordan virker den på mottakeren. Mottakeren av RO-rapporten er i første omgang Tromsø kommunes politiske- og administrative ledelse. Man kan si at rapporten forsøker å påvirke mottakeren i retning av å blant annet innføre BUM da dette nevnes som løsning flere ganger underveis i rapporten, samt at det konkluderes med at det er nødvendig å innføre BUM. For meg ser det ut som et forsøk

på å overtale kommunen til å innføre BUM hvis man skal si noe om dokumentets beordrende, overtalende eller anmodende påvirkning. Når det gjelder ”språkhandlinger” som Kjeldstadli omtaler, er det mange av dem i RO-rapporten. Kapittelet om ”tilrådinger og tiltak” s. 34 skisserer en lang rekke av forslag som innebærer handling, for eksempel: ”Praksis med ventelistevedtak til sykehjem må avvikles”. Språkhandlinger eller talehandlinger forplikter mottakeren til å gjøre noe.

Kjeldstadli (2005) skriver at man skal lete etter meningsbærende nøkkelord- eller uttrykk i teksten (s. 223). Gjennomgående i dokumentet benyttes begreper som brukere, tjeneste, tilbud, tildeling, mål, strategi, ressursinnsats, dekningsgrad, tjenestens produktivitet, osv. De nevnte begrepene kan omtales som nøkkelord. I RO rapporten er det økonomiske språket fremtredende. Hagen (2006) skriver: ”I dag er det først og fremst mikroøkonomien som forsyner politikerne med begreper for å fortolke samfunnets problemer (s. 11). Han skriver videre: ”De mulighetene som gir seg av økonomenes rasjonelle og nyttemaksimerende aktør, er å lage samfunnet mest mulig lik et marked” (s.11). Dette perspektivet passer godt sammen med RO-rapportens begrepsbruk og innholdets markedsøkonomiske vinkling.

Foucault (1999, s. 13) omtaler de økonomiske praksisene. Han skriver at de ”...siden det 16. århundre har forsøkt å grunnlegge seg, rasjonalisere seg og rettferdiggjøre seg ved hjelp av teori om rikdommene og produksjonen”. I RO-rapportens avslutning skisseres tilrådinger og tiltak. Det henvises til at hvis man igangsetter disse, vil man kunne realisere målsettingen med kvalitativt gode nok tjenester innenfor en bærekraftig ressursramme. Rapporten kan dermed bidra til en oppfatning av at de områder RO undersøker og belyser, er tilstrekkelige for den totale vurderingen av pleie og omsorgstjenesten i Tromsø Kommune. Slik jeg ser det, ligger det her et ikke ubetydelig maktforhold. RO ønsker å fremtre som de som har kunnskaper og makt til å gi det ”totale” bildet av situasjonen og de løsningene som trengs for å nå målet om en forutsigbar og avgrenset økonomi. Sykepleiefaglige vurderinger har lang tradisjon for å inkludere økonomiske aspekter. Florence Nightingale som levde fra 1820-1910 er kjent for sine statistiske beregninger<sup>1</sup>. Hun var nøye med å beregne innkjøp og alle kostnader som fulgte med pleie- og omsorgsarbeidet. Sykepleiere i ledende stillinger har tradisjonelt sett hatt økonomisk ansvar og er etter min erfaring kjent for sin nøysomhet og evne til å disponere institusjonenes penger. Nå er det på mange måter blitt slik at bare økonomene kan penger og denne gruppen påberoper seg etter min mening, en forbausende innsikt i alle, også sykepleiefaglige forhold som skal vurderes i en økonomisk sammenheng.

---

<sup>1</sup> Kilde; observasjoner fra Nightingale museet i London.

Nærværet av økonomenes språk synliggjør også fraværet av fagspråket. I og med at det er pleie og omsorg som omtales, vil det være nærliggende å se en sykepleiefaglig språklig fremtoning i dette dokumentet. Jeg med mine ni års høgskole og universitetsutdanning innenfor sykepleie, har problem med å se en sykepleiefaglig fremtoning som er språklig forankret i dokumentet. Kjeldstadli (2005) skriver om ”fraværet”: ”Er noe vekk som en skulle forvente var der?” (s. 224). Schaanning (1998, s. 49) skriver også om fraværet av språk. Han skriver at når det gjelder fravær av språk, benyttes språket på en slik måte at man kan erfare det som er utenfor språkets rekkevidde. En reell innlemming av et sykepleiefaglig språk ville kunne bidradd til en betryggende sikkerhet i form av at de som arbeider i pleie og omsorgssektoren kunne lest dokumentet og sett sine verdier i forhold til pasientpleie og omsorg inkludert. Schaanning (ibid, s. 50) viser til dette fraværet som aldri gir fra seg sin essens, som ”skjødesløshet” eller ”neglisjering”. Så langt jeg har sett, nevnes ikke sykepleie og sykepleiefag overhodet ikke i rapporten. Dette finner jeg merkelig når det er en rapport om pleie og omsorg og jeg ser det som en vesentlig mangel at sykepleie som fag og yrke ikke er nevnt. Stugu og Bjerke (2006, s. 21) viser til RO-rapportforfatterens misforståelse av begrepet ”omsorgsrasjonalitet”. Gjennom avklaring av begrepet omsorgsrasjonalitet, viser de at det er benyttet på en måte som ikke samsvarer med annen skandinavisk omsorgsforskning.

I RO rapporten (s. 14) er det laget en tabell 1 som skjematisk skal si noe om omsorgsrasjonalitet og driftsrasjonalitet. Slik jeg ser det, er dette et forsøk på å si noe om det formelle og det skjønnsmessige som må forenes. Det er vanskelig å se at skissen er laget av en person med pleie- eller omsorgsfaglig bakgrunn. I rubrikkene under driftsrasjonalitet er det typiske punkt som jeg mener innbefatter en økonomisk tenkning, for eksempel ”Styring ut fra enkeltvedtak, standardisering, faglig definerte minstestandarder”. Det er ikke definert hvilket fag som skal definere minstestandard. Videre er ”kvalitetsmålinger” og ”konkurranseutsetting ut fra kvalitetsmål og økonomi” punkter under driftsrasjonalitet. Under omsorgsrasjonalitet står blant annet: ”Den enkelte fagpersonen bestemmer handling sammen med bruker der og da”, ”personlige relasjoner mellom hjelpere og mottaker, varme hender”, ”en tjeneste som bygger på forestillingen om å hjelpe den svake”, ”lojalitet er rettet mot brukeren og det å tildele mye hjelp”, ”faglig idealitet”, ”rettssikkerhet for brukeren brukes som argument for tildeling av mer hjelp og som grunnlag for utøvelse av hjelp” og ”den grenseløse omsorgen”. I beste fall er dette mangelfullt og på et så forenklet nivå at det blir banalt og dessverre fordummende. Det er ikke mye sykepleiefaglig korrekt å møte en varm, svett eller febril pasient med ”varme” hender. Den grenseløse omsorgen og mye omsorg er en misforstått omsorg og kan i verste fall være et overgrep mot pasienten.

Flere steder i dokumentet vises det til pleiepersonell/en tjeneste som er ”raus” i omsorgen (s. 16, 17, 18, 19, 25, 33). Dette er en beskrivelse jeg ikke kjenner igjen fra min egen praksis i pleie- og omsorgsarbeid eller fra andre sykepleieres beskrivelser. Det er tvert imot slik at man ikke har tid til å yte hjelp som kan motvirke ensomhet, dårlig matlyst, praktisk hjelp, eller liknende. Gjentakelsen av begrepet, det er nevnt minst 6 ganger i dokumentet er også påtakelig. Kjeldstadli (2005) skriver også om å studere hyppigheten av ord i dokumentet (s. 224). Han skriver også om det å se etter sarkasmer og ironi i et dokument (s. 226). Bruken av begrepet raus i RO-rapporten, kan sees på en sarkastisk/ironisk sammenheng. Det kan også godt være at omsorgen i visse sammenhenger kan karakteriseres som raus. Imidlertid er det noe med gjentakelsene og konteksten som gjør at man får et bilde av ”snillistiske”, litt naive og vil jeg si litt ”ufaglige” pleie- og omsorgsaktører. Mik-Meyer (2005, s. 194 og 195) skriver at kontekst er et sentralt begrep i interaksjonistisk begrepsramme. ”Kontekstbegrebet indfanger den helt spesifikke situasjon, der indrammer aktørens handlinger (...)”. I RO-rapporten er det forfatterne av rapporten som er aktørene og det de har skrevet er en slags handlinger som står i en sammenheng som var der og da. I dette spesielle dokumentet kan gjentakelsene av begrepet raushet, den litt negative, jeg vil nesten si småhånlige, omtalen av pleiarbeidet bidra til oppfatningen av at dette er pleiere som i beste mening med sine vurderinger har medvirket til kommunens økonomiske ufare og negative presseomtale. Nå må de som skriver rapporten komme og ordne opp og fremme de økonomisk riktige og ”gode nok” løsningene. Samtidig som for å ha sitt på det tørre oppsummerer RO-rapporten med at ”personalet er stabilt, har god kompetanse og er innstilt på at endringer må skje for å bedre resultatene”. ”God kompetanse” blir ikke spesifisert. Ikke et sted i dokumentet er det spesifisert hvilke yrkesgrupper som arbeider i pleie- og omsorgstjenesten og om dette er en tilfredsstillende sammensetning.

Noe annet som er påtakelig språkmessig, er manglende avklaringer av en del begreper. Spesielt merker man dette fordi rapporten anvender begreper på en annen måte enn det som er vanlig, for eksempel omsorgsrasjonalitetsbegrepet. På side 16 står det om ”substitusjonstjenester” uten at det fremgår av teksten hva som er innholdet i begrepet. På side 3 skrives det om ”omsorgstrappa” og ”LEON-prinsippet”. På side 7 er begrepet ”egenmestring” anvendt uten avklaring. Mik-Meyer (2005, s. 199) skriver om interaksjon og prosess. Det stilles spørsmål ved hvilken effekt dokumentet får for praksis, hvilken rolle det spiller i en gitt sosial interaksjon. Dokumentet har autoritet, kan bli benyttet som partsinnlegg og kan avgjøre en gitt strid. Dette var i aller høyeste grad aktuelt for RO-rapporten som ble bestilt av kommunens administrative ledelse. Rådmannen hadde i forkant uttrykt ønske om å

innføre BUM i tilknytning til hjemmetjenesten. Det er rimelig å anta at rapporten skulle underbygge dette. Dette på grunn av de føringer som lå i at RO ble utvalgt til å foreta analysen, tilsvarende analyser fra RO hadde konkludert med hensiktsmessighet knyttet til innføring av BUM, og rapportens gjentatte henvisninger underveis til at BUM burde innføres. Politikerne som skulle lese dokumentet og på bakgrunn av blant annet den skulle vedta/ikke vedta om BUM skulle innføres, har svært forskjellig bakgrunn. Jeg vil anta at begrepsavklaringer i dokumentet, om så som fotnoter, ville vært hensiktsmessig for forståelsen av innholdet og den totale beslutningsprosessen.

Det er også flere steder i dokumentet jeg mener det er vanskelig å forstå helt og fullt hva forfatterne vil frem til. På side 6 og 7 står det:

”Det faktum at det eksisterer ulike planverk (en plan for eldreomsorg, plan for rehabilitering etc.) og dermed ulike målsettinger innad i den helhetlige pleie- og omsorgstjenesten, er i seg sjøl en indikasjon på at Tromsø kommune ikke i tilstrekkelig grad hensyn tar lovverkets intensjon om en helhetlig og sammenhengende tjeneste uavhengig av alder, diagnose og bosted”.

Setningen er lang og kronglete, har ingen avklaring av for eksempel begrepet ”helhetlig” og viser ikke til spesifikk lovtekst. Et annet eksempel på side 8: ”Slik tjenesten i stor utstrekning fremstår for RO, mangler flere elementer og tydelig dimensjonering av deler av kjeden, mellom praktisk bistand og hjemmesykepleie i hjemmet – og sykehjemmet” Begrepene ”elementer”, ”dimensjonering” og ”kjeden” er ikke nødvendigvis entydige eller åpenbart meningsfulle i sammenhengen.

### **Makt og disiplinering**

Jeg har stilt spørsmål om hvordan språk og begrepsbruk i et dokument kan virke disiplinerende på den politiske beslutningsprosessen? Jeg har innledningsvis nevnt at jeg selv anvendte språklige formuleringer som tilsa at BUM var innført og at jeg derved kunne bidra til at det ble betraktet som sant at BUM kom til å bli innført. Jeg betrakter meg selv på sett og vis som disiplinert av den pågående organiseringsdiskursen. Kjeldstadli (2005) skriver om hvordan en bygger opp en tekst slik at budskapet når frem. Han viser til at noen da tenker på ”manipulasjon” eller ”indoktrinering” (s. 225). Det vil alltid være slik at senderen forsøker å påvirke mottakeren, men i forskjellig grad og med bedre eller dårligere begrunnelser.

Foucault (1999, s. 19) definerer disiplin som

”et objektområde, et sett av metoder, en samling av påstander som betraktes som sanne, et sett av regler og definisjoner, av teknikker og hjelpemidler: alt dette utgjør et slags anonymt system som står til rådighet for den som vil eller kan betjene seg av det, uten at dets mening eller gyldighet er knyttet til den som har oppfunnet det”.

RO-rapporten fremstår gjennomgående med påstander og opplysninger som skal oppfattes som sanne. Det at pleie- og omsorgstjenesten koster for mye og at det er en høy ressursinnsats er det første en tar for gitt. Det er aldri noen begrunnelser knyttet til slike påstander, men noe som bare er slik. Dette er en vesentlig del av grunnlaget for RO-rapporten. Skeptikerne til ”den offentlige armoden” vil hevde at det kan umulig være slik at et av verdens rikeste land ikke har penger til å sørge for pleie og hjelp til syke og hjelpetrengende mennesker. Det er vanskelig for den allmenne borger å forholde seg til dette. Man tas aldri med inn i tallene og påstandene på en slik måte at dette blir tydelig og avklarende. Dette er et stort og komplekst område. Jeg ser det slik at det er en mulighet for at leserne av rapporten kan disiplineres inn i en virkelighet der RO ved hjelp av regler, teknikker og hjelpemidler legger føringer for hvordan verden skal sees.

Martinsen (2003) henviser til Foucault når hun skriver at disiplin ikke er et entydig begrep som kun setter mennesket fast i visse posisjoner. Martinsen viser til Foucault i det hun omtaler Elisabeth Hagemanns ”Sykepleieskolens etikk” fra 1930:

”(...) på den ene siden dreier det seg om disiplin som ytre påvirkninger i form av påbud, regler, ritualer, tid og værelser en er i. På den andre siden handler det om selvdisciplin gjennom egeninnsats for å kontrollere seg selv ved å gi akt på de små tings betydning, om å arbeide med sin personlighet, bekjempe feil og mangler og utvikle gode egenskaper” (s.51).

Disiplinering kan altså ha positive og negative forhold knyttet til seg. Det å gå systematisk gjennom pleie- og omsorgstjenesten, belyse ressursbruk og komme med forslag til løsninger er i utgangspunktet uttrykk for en hensiktsmessig disiplinering, spesielt hvis det faktisk er slik at det brukes mer penger enn kommunen har. En gjennomgang av systemet for å kartlegge og finne forbedringsområder må i utgangspunktet sees som et uttrykk for at man vil det gode for kommunens innbyggere. Ønske om rettferdig behandling og likhet har vært nevnt som sentralt grunnlag for at undersøkelser er blitt iverksatt. Dette kan sees på som en nødvendig disiplinering for å tilstrebe organisatorisk og økonomisk hensiktsmessighet, unngå forglemmelser og at man sikrer at hjelpen settes inn der den trengs mest.

En annen måte å se dette på er at RO gjennom formuleringer og innspill har ført rapporten hen i mot et resultat som er forhåndsdefinert, nemlig at BUM skal innføres i Tromsø kommune som i alle andre større kommuner i Norge. Denne debatten har et betydelig politisk aspekt ved seg. En konservativ politikk er kjent for sitt ønske om å øke privatiseringen av offentlig sektor. BUM startet som et prosjekt som innbefattet konkurranseutsetting. I følge en rapport RO har skrevet tidligere var målet med BUM å ”etablere et fritt konkurransemarked der de private aktørene konkurrerer om leveranse av

tjenester i et fritt marked i tråd med EU-reglens prinsipp om likebehandling av leverandører av tjenester” (RO, 2004 s. 31). I følge Steinar Dalbakk opplevde Høyre en sterk framgang i 1980-årene (<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/2002/annet/032091-991401/dok-bn.html>). I forhold til den politiske debatten er et fritt konkurransemarked i større utstrekning knyttet til en konservativ politisk tenkning enn til en mer radikal. I følge RO-rapporten fra 2004 var det på slutten av 1980 tallet og på begynnelsen av 1990 tallet at BUM-diskusjonen og innføringen av modellen foregikk i Skandinavia. Danmark var først ute, etterfulgt av Sverige og etter hvert Norge. Erslev skrev allerede i 1911 om å sammenstille det som står i kilden med det en vet om personer og fakta (s. 33). Dette knytter jeg til det å sammenstille fakta fra den partipolitiske maktsituasjonen i Norge med den begynnende innføringen av markedsøkonomisk ideologi. Dahl (1967) skriver om historiens forhold til tiden, fenomenene må settes inn i en bestemt tidssammenheng (s.18). Et historisk fenomen settes i forhold til andre samtidige hendelser eller fenomener.

Med tanke på at RO har vunnet et anbud om å lage denne rapporten, må man også gå ut fra at det er satt noen frister for gjennomføring av oppdraget og ferdigstillelse av rapporten. Anbudsfristen var 04.11.05 (RO, 2005) og den ferdige rapporten er datert mars 2006. Her har det gått hurtig på et så krevende oppdrag. Mange av svakhetene i rapporten kan ha sin årsak i den begrensede tiden man har hatt til rådighet. På den andre siden har RO hatt liknende oppdrag i mange andre kommuner og bydeler i Norge (s. 3), noe som skulle tilsi spisskompetanse og kvalifikasjoner i forhold til å gjennomføre undersøkelser og skrive en tilfredsstillende og forskningsmessig forankret rapport.

Det har altså vært en anbudskonkurranse hvor RO har fått tilsagn om å gjennomføre oppdraget med å undersøke og analysere pleie- og omsorgstjenesten i Tromsø kommune. Det kan diskuteres hvor reell en slik anbudskonkurranse er når RO har så tette bånd til Sosial- og helsedepartementet og Kommunenes Sentralforbund (KS) som etablerte dem i 1989. De har også hatt oppdrag i mange andre av Norges kommuner hvor det har vært dradd tilsvarende konklusjon om å innføre BUM. Dette blir litt spesielt med tanke på at daværende rådmann i Tromsø forhåndsprosederer utfallet av analysen og formidlet offentlig at BUM ville bli innført. Jeg mener at i dette ligger det føringer som henleder i retning av et maktperspektiv. Dette støttes opp av den tidligere omtalte språklige utformingen av dokumentet. Man kan også si at fraværet av sykepleiefaglig språk, den litt arrogante bruken av begreper, for eksempel ordet ”raus” og at løsningen på problemene er å innføre BUM er nevnt lenge før konklusjonen dras, henleder mot at dette er et forsøk på å disiplinere beslutningsprosessen inn i mot en bestemt retning.



Foucault (1999) skriver: "For å tilhøre en disiplin, må en påstand kunne skrive seg inn i en bestemt type teoretisk horisont" (s. 20). Han skriver også "... en påstand må oppfylle komplekse og tunge krav for å kunne tilhøre en helhetlig disiplin" (s. 21). Slik jeg tenker det føyer RO-rapporten seg inn i en markedsøkonomisk tenkning og i denne tenkningen er kontroll over økonomi og ansatte viktig. Dette oppnås blant annet ved å innføre et sentralt bestillerkontor som skal ha oversikt over alt av hjelpetiltak som skal iverksettes. Rapportens begrepsbruk og andre virkemidler tar gjennomgående utgangspunkt i at dette må gjøres. Man sår sågar tvil om kommunens allerede foreslåtte modeller for bestilleroppgavene: "RO tviler på at den foreslåtte modellen for bestilleroppgavene er tilstrekkelig samlende for å få som resultat en mer ens tildelingspraksis og ens skjønnsutøvelse" (RO, 2006, s.18). Det kan være at RO har rett i dette, men rapporten blir for diffus med tanke på å begrunne sin tvil på kommunens evne til å utarbeide hensiktsmessige modeller for organisering av pleie- og omsorgstjenesten. Gjennomgående virker dette som et forsøk på å disiplinere kommunens administrative- og politiske ledelse, det er ROs horisont som gjelder. Jeg ser det slik at RO ikke har kommentert pleie- og omsorgstjenesten, de har presentert sitt ståsted som "sannheter". Foucault (1999) skriver om disiplin- og kommentarprinsippet:

"Til forskjell fra kommentaren er det som antas fra starten av, verken en mening som må oppdages eller en identitet som må gjentas, men det som kreves for å konstruere nye utsagn. For at det skal finnes en disiplin, må det altså være mulig å formulere nye påstander i det uendelige" (s. 19)

Det er ikke helt enkelt å knytte dette til RO-rapporten, men jeg tenker meg at det i rapporten er fremsatt utsagn som har karakter av forskningsmessig svakt begrunnede påstander. Stugu og Bjerkes rapport har derimot velbegrunnede argumenter som mer har karakter av kommentarer.

Foucault (1999, 2002) knyttet politikk og makt sammen. Kontrollprosedyrer kan integreres når en disiplin får den vitenskapelige diskursens form og status (Foucault, 1999, s. 36). Knyttet til RO-rapporten kan man tenke seg at den tilstrebede vitenskapelige formen er et forsøk på å kontrollere påfølgende diskusjoner. I følge Heede (1992) er makten et av de mest komplekse, diffuse og foreløpige begreper i Foucaults forfatterskap (s. 37). Han viser videre til at "magt er et navn man giver til en kompleks strategisk situation i et givet samfund" (s. 39). Organisering av hjemmetjenesten og innføring av modeller og systemer, må sies å være en kompleks tematikk hvor det også inngår strategier. Dette kan liksom disiplineringen ha både negative og positive aspekter ved seg. Man kan fremme "den gode makten" til beste for flest mulig. Imidlertid er det farer ved systemer som har stor grad av kontroll knyttet til seg.

Man kan glemme å tenke selv og overser endringer hos pasientene som krever at sykepleieren gjør spontane og selvstendige vurderinger og handlinger.

## **Avslutning**

I dette paperet har jeg foretatt en analyse av dokumentet ”Tromsø kommune, Særanalyse – Pleie og omsorg, RO – mars 2006”. Jeg har stilt spørsmålet ”Hvordan kan språk og begrepsbruk i et dokument disiplinere aktørene i en politisk beslutningsprosess? Ved å benytte aktuell litteratur om dokumentanalyse, har jeg belyst dokumentets språklige og begrepsmessige virkemidler. Jeg har trukket frem noen momenter som kan åpne opp for at innholdet i dokumentet kan disiplinere aktørene i den politiske beslutningsprosessen. Bestiller/utførermodellen ble ikke vedtatt innført da politikerne møttes i Kommunestyret. Innstillingen som ble vedtatt med 27 mot 16 stemmer, innebar en del endringer fra dagens ordning, blant annet på rådmannsnivå. Det skulle opprettes en ny kommunalsjefstilling, bare én kommunalsjef skulle ha ansvar for pleie- og omsorgstjenesten, og det skulle knyttes et team med nødvendig tverrfaglig kompetanse innenfor pleie- og omsorg opp mot ansvarlig kommunalsjef. RO-rapportens anbefalinger med tanke på å opprette et sentralt tildelingskontor ble ikke fulgt. Det er rimelig å tenke seg at fagbevegelsens opplysende arbeid og Stugu og Bjerkes ”motrapport” har medvirket til at kommunestyret tok den beslutningen de tok. Jeg tror også at RO-rapporten som var utarbeidet på svært kort tid, hadde såpass mange mangler og svakheter at den ikke bidro til å overbevise flertallet av kommunestyrerepresentantene.

Det har vært lærerikt å ”åpne opp” et dokument på denne måten. Man ser mer enn man gjorde ved første gangs litt mer ukritiske lesning av dokumentet. En slik kunnskap vil være av betydning nettopp for å synliggjøre hvilket handlingspotensiale et dokument kan ha.

Kunnskapen som jeg får ved dokumentanalyse, det jeg har skrevet om i dette paperet er også kritiserbar. Jeg viser én måte å se RO-rapporten på, det finnes mange andre. Andersen (2006) viser til Foucault når han skriver at ”enhver sandhed altid hviler på en uretfærdighed, hans egne diskursanalyser inkluderet” (s. 5). I dette ligger det en mulighet for at jeg har vært mer eller mindre rettferdig i min analyse av RO-rapporten.

## Litteratur:

- Alvesson, Mats og Dan Kärreman (2005): At arbejde med mysterier og sammenbrud: Empirisk materiale som kritisk samtalepartner i teoriudvikling I Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer: *Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv. Intervju, observasjoner og dokumenter*, København; Hans Reitzels Forlag
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2006): Discursive analytical strategies in public administration. Arbeidspapir beregnet til Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (ed): Politik und Verwaltung – auf dem weg zu einer postmanagerial verwaltung?, PVS Sonderheft
- Dahl, Ottar, (1967): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, Oslo; Universitetsforlaget
- Dalbakk, Steinar (1999) De politiske partiene i Norge.  
(<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/2002/annet/032091-991401/dok-bn.html>)
- Erslev, Kristian (1911): *Historisk teknikk. Den historiske undersøgelse fremstillet i sine grundlinier*. København; Jacob Erslevs forlag
- Foucault, Michel (1999): *Diskursens orden*, Oslo; Spartacus forlag
- Foucault, Michel (2002): *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Oversatt av Iver. B. Neumann. Oslo; Cappelen Akademisk forlag.
- Fossåskaret, Erik (2005): Har kunnskap sin egen rett? Etiske utfordringer ved å distansere seg fra det nære I Fossåskaret, Fuglestad og Aase (red.): *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo; Universitetsforlaget
- Hagen, Roar (2006): *Nyliberalismen og samfunnsvitenskapene*, Oslo; Universitetsforlaget
- Heede, Dag (1992): *Det tomme menneske. Introduksjon til Michel Foucault*. København; Museum Tusculanums forlag
- Hood, C. (1991): *A public management for all seasons?* Public Administration 69: 3-19
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2005): Indledning: Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv I Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer: *Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv. Intervju, observasjoner og dokumenter*, København; Hans Reitzels Forlag
- Kjeldstadli, Knut (2005): Å analysere skriftlige kilder I Fossåskaret, Fuglestad og Aase (red.): *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo; Universitetsforlaget
- Lian, O. (2003): *Når helse blir en vare*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Neumann, Iver (2001): *Mening, Materialitet og makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen; Fagbokforlaget.
- Mik-Meyer, Nanna (2005): Dokumenter i en interaksjonistisk begrepsramme I Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer: *Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv. Intervju, observasjoner og dokumenter*, København; Hans Reitzels Forlag

Prior, Lindsay (2003): *Using Documents in Social Research. Introducing Qualitative Methods*. London; Sage Publications Ltd

Ramsdal, H. & E. J. Skorstad. (2004): *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) 2004: *Bestiller-utførermode i pleie- og omsorgstjenesten – en kartlegging av kommuner og bydeler*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet høsten 2004.

Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) (2006): *Særanalyse av pleie og omsorg i Tromsø kommune. Rapport fra RO, 1. mars 2006*  
(<http://www.tromso.kommune.no/?id=14077>) og  
([http://www.tromso.kommune.no/asset/14078/1/14078\\_1.pdf](http://www.tromso.kommune.no/asset/14078/1/14078_1.pdf))

Rune Devold (2006): Tromsø Kommune, Delrapport til særanalyse, IPLOS-analyse, Delrapport RO/Rune Devold AS, 2006-02-28

Schaanning, Espen (1998) Etterord I Foucault, Michel (1999): *Diskursens orden*. Oslo; Spartacus forlag

Stugu, Stein og Paul Bjerke (2006): *Kommentarer til rapporter fra RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene) og Rune Devold AS. Pleie og omsorg – Tromsø Kommune*. De Facto, Kunnskapssenter for fagorganiserte, 11. april 2006.

Tromsø Kommune (2006): *Innblikk*, Internavis for Tromsø Kommune. Nr 2 2006

Tromsø kommune, Nyhetsarkiv, mai 2006,  
(<http://www.tromso.kommune.no/index.gan?id=14689&subid=0>)